IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 127)**

z dnia 5 października 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 127)

5 października 2022 r.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zapoznanie się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku (druk nr 1525);

– zapoznanie się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku (druk nr 2302).

W posiedzeniu udział wzięli: **Jacek Chlebny** prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paulina Gabor**, **Daniel Kędzierski** i **Anna Majewska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Bardzo serdecznie witam państwa posłów. Przede wszystkim witam oczywiście naszych gości. Witam prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – Jacka Chlebnego. Witam wiceprezesa NSA, prezesa Izby Finansowej – pana prezesa Rudowskiego. Witam wiceprezesa NSA, prezesa Izby Ogólnoadministracyjnej – prezesa Jerzego Siegienia. Bardzo serdecznie witam. Witam zastępcę dyrektora Biura Orzecznictwa NSA – pana sędziego Mariana Wolanina. Bardzo serdecznie witam.

Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Informuję, że porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje zapoznanie się z informacją o działalności sądów administracyjnych w latach 2020 oraz 2021 z druków nr 1525 i 2302.

Wobec powyższego przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Panie prezesie, oddaję panu głos.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Jacek Chlebny:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, szanowne panie posłanki i panowie posłowie, mam zaszczyt przedstawić informację o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2020 i 2021. W porządku obrad zaplanowano przedstawienie dwóch informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Jeżeli pan przewodniczący by się nie sprzeciwił, połączyłbym te dwie informacje w jedną. To nawet lepiej pokaże tendencje w sądownictwie administracyjnym. Wiele problemów jest wspólnych.

Chciałbym jednocześnie powiedzieć, że w okresie 2020–2021 prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego był mój poprzednik, prof. Marek Zirk-Sadowski. Przedstawiam więc informację o działalności sądownictwa administracyjnego w okresie, w którym nie byłem prezesem NSA.

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, zacznę może od kwestii ogólnych. Sądy administracyjne mają odrębność organizacyjną i judykacyjną od sądownictwa powszechnego. W świetle art. 184 konstytucji NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrole działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samo-

rządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sądownictwo administracyjne funkcjonuje w strukturze dwuinstancyjnej. Wojewódzkie sądy administracyjne są w pierwszej instancji. NSA jest sądem kasacyjnym, do zadań którego należy sprawowanie nadzoru nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń wydawanych przez sądy pierwszej instancji. Ponadto NSA rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Rozpoznaje także skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

Oceniając pracę sądownictwa administracyjnego w latach 2020–2021, należy pamiętać, że był to czas pandemii. Sądy administracyjne – podobnie jak inne instytucje publiczne – musiały sprostać warunkom wynikającym z obostrzeń sanitarnych. W końcowej części mojej informacji przedstawię skutki pandemii dla działalności sądów administracyjnych, a także doświadczenia z czasów pandemii mające wpływ na czas postpandemicznym, który – miejmy nadzieję – nastąpi szybko.

W tej chwili chciałbym krótko przedstawić informacje o działalności sądownictwa administracyjnego w ujęciu statystycznym. Bardzo dokładne, szczegółowe dane znajdą państwo w informacji pisemnej. Zwrócę uwagę tylko na niektóre wskaźniki, na niektóre liczby, które ilustrują pewne zjawiska i mogą stanowić podstawę do oceny sądownictwa administracyjnego. Zacznę od sądów pierwszej instancji, od wojewódzkich sądów administracyjnych. Przede wszystkim odnotowaliśmy w 2021 r. istotny wzrost wpływu spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych – prawie o 20%. W poprzednim roku i roku 2019 ten wpływ był niższy. W 2020 i 2019 roku wpływ utrzymywał się na podobnym poziomie. W 2021 r. nastąpił wzrost. W liczbach bezwzględnych mówimy tutaj o prawie 90 tys. spraw kierowanych do wojewódzkich sądów administracyjnych. Natomiast analizując strukturę wpływu, warto odnotować jedynie znaczący wzrost skarg o bezczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ. Tych skarg wpłynęło statystycznie znacznie więcej, o ponad 70% więcej. Przy tym ta liczba jest związana z gwałtownym, prawie lawinowym wzrostem skarg na bezczynność i przewlekłość postępowań prowadzonych przez wojewodę. Te skargi wpływały do jednego wojewódzkiego sądu administracyjnego – we Wrocławiu. Dotyczyły one spraw pobytowych cudzoziemców. Ten jeden wskaźnik z jednego sądu zdeterminował wzrost wpływów w całym sądownictwie administracyjnym. Gdyby nie ten jednostkowy element wszystkich sądów administracyjnych, to wpływ skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organów administracji mielibyśmy utrzymany na tym samym poziomie.

Jeżeli chodzi o załatwienia spraw przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, to warto podkreślić i zauważyć, że sprawność postępowania utrzymywała się na bardzo dobrym poziomie. Średni czas rozpoznania sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych nie przekracza 5 miesięcy. To jest wskaźnik znakomity. Można powiedzieć, że polskie sądy administracyjne pierwszej instancji plasują się w ścisłej czołówce europejskiej. Ponad połowa spraw jest załatwiana w terminie do 4 miesięcy. Trzeba też brać pod uwagę czynności natury formalnej, które należy przeprowadzić w związku ze wpłynięciem skargi do sądu administracyjnego. Może to być rozpoznanie wniosków, które mogą towarzyszyć składanej skardze, np. wniosku o prawo pomocy czy wstrzymanie. Trzeba też sprawdzić, czy środek zaskarżenia nie zawiera jakichś braków formalnych itd. Po wzięciu tego pod uwagę widać, że nie jest możliwe szybsze rozpoznanie sprawy. Można powiedzieć, że sprawa wpływa do sądu, podejmowane są czynności i jednocześnie sprawa jest na bieżąco załatwiana w wojewódzkim sądzie administracyjnym w możliwie najszybszym terminie. Tak wygląda sytuacja w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Przejdę zatem do analizy informacji statystycznej, która dotyczy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od razu powiem, że nie mamy tak rewelacyjnych wskaźników. Nie jest natomiast tak źle, jak mogłoby się wydawać. Trzeba jednak pamiętać, że Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem ostatniej instancji. Jest to sąd, który rozpoznaje środki zaskarżenia od wojewódzkich sądów administracyjnych. Pamiętajmy także i o tym,

że prawo ochrony obywatela odbywa się przede wszystkim w wojewódzkich sądach administracyjnych. To także trzeba mieć na uwadze.

Jak przedstawia się sytuacja w NSA? Otóż zacznę od wpływów. W 2020 r. wpłynęło ponad 14 tys. skarg kasacyjnych. W 2021 r. wpłynęło prawie 17 tys. Nastąpił więc znaczący wzrost wpływu skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskaźnik zaskarżalności do NSA jest dość wysoki, bo w 2021 r. wzrósł do ponad 25%. Oznacza to, że w co czwartej sprawie strona wznosi środek zaskarżenia od orzeczenia sądu wojewódzkiego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wcześniej te wskaźniki były nieco niższe, jakkolwiek muszę powiedzieć, że zawsze utrzymywały się w okolicy 20%. Pierwsza ocena czy związana z tym refleksja mogłaby być taka, że widocznie sądy administracyjne pierwszej instancji źle orzekają, wobec czego jest tak dużo środków zaskarżenia. Taki wniosek wydaje się nieuprawniony. Obserwujemy z kolei, że Naczelny Sąd Administracyjny częściej utrzymuje orzeczenia, które zapadły w sądach pierwszej instancji. To dobrze świadczy o jakości orzecznictwa sądów pierwszej instancji. W tej chwili mamy wskaźnik poniżej 17% uwzględnianych skarg kasacyjnych. Wcześniej było to ok. 20%, czasami nawet ponad 20%. W piśmiennictwie sformułowano taki pogląd, że mamy do czynienia ze zjawiskiem nadużywania skarg kasacyjnych przez organy, które niepotrzebnie wnoszą skargi kasacyjne do orzeczeń sądów pierwszej instancji, bo chcą mieć jeszcze stanowisko NSA. To wymagałoby wszechstronnej analizy. Na pewno jednak mogę powiedzieć, że wzrost zaskarżalności nie wynika z tego, że orzecznictwo sądów pierwszej instancji jest orzecznictwem słabym. Przeciwnie, odnotowujemy właśnie coraz większą stabilność orzecznictwa sądów pierwszej instancji.

Jeżeli chodzi o samą strukturę wpływu skarg do NSA, to od wielu lat obserwujemy, że dominują sprawy podatkowe. Jest ich ok. 40%. Dynamika załatwiania spraw w NSA jest taka, że do roku załatwiana jest ponad połowa skarg kasacyjnych, a do 2 lat – ok. 70%. Tak jak powiedziałem, nie są to tak znakomite wyniki, jakie osiągają wojewódzkie sądy administracyjne. Gdyby jednak odwoływać się do pewnych europejskich badań porównawczych, to mieścimy się w średniej europejskiej. Mamy oczywiście ambicje, żeby skrócić czas rozpatrywania sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przytoczone dane statystyczne uprawniają z pewnością do pozytywnej oceny funkcjonowania wojewódzkich sądów administracyjnych. Czas oczekiwania na rozstrzygnięcie spełnia w tych sądach najwyższe standardy europejskie. Natomiast sytuacja w NSA jest nieco trudniejsza. Według naszej oceny wynika to po pierwsze z tego, że w tych latach znaczna grupa sędziów przechodziła w stan spoczynku. Pewne trudności związane ze sprawnością postępowania wynikają z faktu, że w tym czasie nieobsadzona była 1/4 naszych etatów. Z satysfakcją zauważam, że ten stan ulega ostatnio poprawie. Dzisiaj na 127 przyznanych etatów obsadzonych jest 107 stanowisk.

Mam oczywiście świadomość potrzeby podejmowania działań, które mogłyby poprawić te dane statystyczne. Za niezbędne działania, które podejmujemy już teraz, uznaję – po pierwsze – zwiększenie liczby pracowników merytorycznych, asystentów w izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oprócz tego sędziowie delegowanie z wojewódzkich sądów administracyjnych wspierają pracę NSA. Muszę także powiedzieć, że Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego w marcu tego roku podjęło uchwałę o zwiększeniu indywidulnego pensum sędziego NSA. Oczywiście sytuację może także poprawić obsadzenie wszystkich pozostałych etatów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

To tyle, jeżeli chodzi o działalność NSA w ujęciu statystycznym. Teraz chciałbym powiedzieć kilka zdań dotyczących działalności orzeczniczej sądów administracyjnych w latach 2020 i 2021. Można powiedzieć, że w naszej działalności nie dzieje się nic nadzwyczajnego. Sądy administracyjne stosują postanowienia konstytucji, prawo Unii Europejskiej i europejskiej konwencji praw człowieka. Podobnie jak w latach poprzednich zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości towarzyszyły przede wszystkim rozpoznaniu spraw podatkowych, ale także wielu innym kategoriom spraw. Można by je było długo wymieniać. Można by ogólnie sformułować taki pogląd, że chyba trudno wskazać kategorię spraw rozpoznawanych w sądach administracyjnych, których rozstrzyganie nie wiązałoby się ze stosowaniem prawa Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej wpływa na całe obszary prawa

administracyjnego. Nawet jeżeli w orzeczeniach sądu lub decyzjach organów administracyjnych jako podstawa prawna jest przywoływane prawo krajowe, a nie prawo Unii Europejskiej, to prawo krajowe stanowi implementację prawa Unii Europejskiej. Można zatem powiedzieć, że znaczne obszary prawa administracyjnego są w sposób pośredni zdeterminowane prawem Unii Europejskiej. W związku z tym sądy administracyjne wykazują także aktywność w zakresie zadawania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To są decyzje, które podejmują składy orzekające w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba wyjaśnienia treści prawa Unii Europejskiej. Składy orzekające w 2020 r. zgłosiły się z takimi pytaniami w 6 sprawach i w tej samej liczbie spraw w 2021 r. W okresie, o którym mówię – a więc w latach 2020 i 2021 – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedział na 13 pytań sformułowanych przez sądy administracyjne. W zdecydowanej większości dotyczyły one spraw z zakresu prawa podatkowego.

Ciekawe orzeczenie, którym chciałem się z państwem podzielić, nie dotyczy prawa podatkowego, tylko wiz i prawa do sądowej kontroli decyzji wizowych. Może powiedzieć, że jest to pewnego rodzaju tradycja Naczelnego Sądu Administracyjnego, który po raz drugi pyta się o problem sądowej kontroli wiz. Parę lat temu było takie pytanie prejudycjalne z NSA. W wyniku tego pytania Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał orzeczenie uważane za kamień milowy orzecznictwa TSUE. Dotyczyło ono wizy Schengen. Na skutek tego orzeczenia zmieniły się przepisy p.p.s.a. Nie nastąpiła jednak zmiana przepisów p.p.s.a. w zakresie wiz krajowych, które w dalszym ciągu pozostają wyłączone co do zasady z sądowej kontroli administracji. W 2021 r. na skutek pytania NSA Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił, że nie ma obowiązku sądowej kontroli w sprawach decyzji o odmowie wiz krajowych pod warunkiem, że te wizy nie służą realizacji uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej. Stan prawny dalej się nie zmienił. To oznacza, że w każdej sprawie, w której sąd administracyjny otrzymuje skargę na decyzję o odmowie wydania wizy krajowej, musi on indywidualnie sprawdzić, czy ta skarga nie łączy się z jakimś uprawnieniem wynikający z prawa Unii Europejskiej. W tej sprawie chodziło o studenta, który chciał studiować w Polsce. To jest uprawnienie związane z dyrektywą Unii Europejskiej, wobec czego sąd bezpośrednio zastosował w tej sprawie prawo Unii Europejskiej i stwierdził swoją kompetencję i właściwość.

Przejdę teraz do kolejnej sfery działalności NSA, która jest związana z podejmowaniem uchwał. Trzeba pamiętać, że istotna wartością jest jednolitość orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Należy zwrócić uwagę na to, że w odróżnieniu od spraw rozstrzyganych w sądownictwie powszechnym, w naszym przypadku wydanie orzeczenia może spowodować zwielokrotnione skutki. Te skutki będą polegać na tym, że organy administracji będą wydawać decyzje zgodnie z interpretacją zawartą w jakimś orzeczeniu. Takich decyzji będą setki czy nawet tysiące. Gdyby się okazało, że istnieje rozbieżność interpretacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych – zwłaszcza w NSA – to mielibyśmy sytuację, w której organy mogłyby sobie wybierać dowolną interpretację. Poza tym powstałaby sytuacja chaosu. Z tego powodu tak ważne dla sądownictwa administracyjnego jest to, aby ujednolicać nasze poglądy interpretacyjne. Podstawowym instrumentem są uchwały, które podejmuje Naczelny Sąd Administracyjny w składach powiększonych. Chodzi tu o uchwały abstrakcyjne oraz konkretne. W 2020 r. podjęliśmy 8 takich uchwał, a w 2021 – 7. Liczba niezbyt duża, ale sądzę, że to wynik pandemii. W poprzednich latach uchwał było trochę więcej. Uchwały dotyczyły rozmaitych zagadnień, istotnych z punktu widzenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych. Zwrócę uwagę na kilka z nich.

Jako pierwszą chciałbym omówić uchwałę z lutego 2020 r., w której NSA stwierdził, że organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, jest stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie odebrania zwierzęcia. To jest bardzo ważna uchwała, ponieważ daje przymiot stronie organizacji społecznej, która swoimi działaniami angażuje się w ochronę zwierząt. Takie organizacje podejmują działania polegające nawet na odebraniu zwierzęcia właścicielowi, który dopuszcza się wobec niego czynów karalnych, znęca się itd. To jest ważne uprawnienie dla organizacji społecznych.

Druga ważna uchwała, której podjęcie wynikało z tego, że istniała rozbieżność w uchwałach sądów administracyjnych, to uchwała z 2020 r. Dotyczyła niedopuszczalności złożenia skargi na bezczynność organu administracji po zakończeniu przez ten organ postępowania administracyjnego. Chodzi o tzw. historyczną bezczynność organu, czyli sytuację, w której postępowanie administracyjne toczyło się bardzo długo i zakończyło się, a po wydaniu decyzji strona wniosła skargę na bezczynność organów. Strona podnosi wtedy zazwyczaj, że to postępowanie toczyło się kilka lat, toczyło się bardzo długo. Żąda zatem stwierdzenia przez sąd, że doszło do rażącego naruszenia prawa przez przewlekłość postępowania i bezczynność organów. Były co do tego istotne rozbieżności orzecznicze. Niektóre składy odrzucały skargi, a niektóre je rozpatrywały. W uchwale sąd zajął stanowisko, że skarga na bezczynność organu służy do zdyscyplinowania organu do wydania rozstrzygnięcia tak długo, jak to postępowanie się toczy. Skargi na bezczynność nie można zatem wnieść wtedy, gdy postępowanie zostało już zakończone – bez względu na to, jak długo trwało.

Kolejny problem został rozstrzygnięty w uchwale z 2021 r. i dotyczył odszkodowania za ograniczenie wykonywania prawa własności nieruchomości przez czas realizacji na niej urządzeń przesyłowych infrastruktury publicznej. NSA przyjął w uchwale, że takie odszkodowanie przysługuje oczywiście właścicielowi, ale także spadkobiercy właściciela nieruchomości. Nie przysługuje natomiast nabywcy takiej nieruchomości po zrealizowaniu tej infrastruktury. Chodziłoby o taką sytuację, że na nieruchomości były prowadzone jakieś prace, np. były kładzione rurociągi podziemne lub przeprowadzano powietrzne sieci energetyczne. Ówczesny właściciel nie występował o odszkodowanie i zbył nieruchomość, a wówczas z takimi roszczeniami zgłosił się nabywca. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w uchwale, że skoro w chwili nabycia nieruchomości istniała już na niej infrastruktura i prace były zakończone, to nabywca nabył już nieruchomość z pewnym ograniczeniem. Nie doznawał ograniczeń w trakcie inwestycji, wobec tego nie może wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi. W każdym czasie może natomiast wystąpić z nimi właściciel oraz jego spadkobiercy.

Przykładem uchwały, która miała z kolei istotne znaczenie dla spraw podatkowych, była uchwała z 2021 r. Odnosiła się ona do zakresu badania przez sąd legalności zaskarżonej decyzji podatkowej ze względu na art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji podatkowej. Z tego przepisu wynika, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Chodzi mianowicie o pewną praktykę zaobserwowaną w orzecznictwie sądowym. Polega ona na tym, że ze względu na to, że wszczęcie postępowania karnego wywołuje skutek w postaci zawieszenia terminu biegu zawieszenia, to zdarzały się przypadki wszczynania postępowań karnych tuż przed upływem terminu przedawnienia, aby spowodować zawieszenie biegu terminu przedawnienia. Podatnicy w skargach wnoszonych do sądu twierdzili, że były to czynności pozorowane i zmierzały tylko do tego, aby nie doszło do przedawnienia. W tym przypadku również były różnego rodzaju dyskusje i różne stanowiska sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w tej uchwale stanowisko, z którego wynika, że sądy administracyjne pierwszej instancji powinny kontrolować, czy czynność wszczęcia postępowania karnego nie była czynnością pozorowaną. To oczywiście musi być ocenione *ad casum*, indywidualnie w każdej sprawie. Trudno sformułować tu jakieś kryteria abstrakcyjne.

Kolejne zagadnienie, które chciałbym państwu krótko przedstawić, dotyczy stosowania środków dyscyplinujących przez sądy administracyjne wobec organów administracji. Kompetencja sądów administracyjnych obejmuje nie tylko kontrolę legalności działania administracji w wyniku wniesionych środków zaskarżenia na akty lub czynności. Sądy mają także kompetencje do nakładania grzywien na organ czy przyznawania zadośćuczynienia stronie w pewnych sytuacjach. Jeśli chodzi o grzywny np. z powodu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, to sąd wydaje wyrok, w którym uwzględnia skargę na bezczynność lub przewlekłość prowadzenia postępowania administracyjnego. Może orzec grzywnę wobec organu oraz przyznać

pewne zadośćuczynienie stronie ze względu na to, że jej sprawa toczyła się bardzo długo. Obserwujemy tutaj istotny wzrost kwot przyznanych tytułem zadośćuczynienia. Można powiedzieć, że te kwoty zwiększyły się dwukrotnie w omawianym okresie – do łącznej kwoty ok. 5 mln złotych. Mowa oczywiście o łącznej kwocie globalnej w 2021 r. Sąd wymierza także grzywny za nieprzesłanie akt sądowi w terminie 30 dni. Takich grzywien nie było dużo – ponad 200 w roku 2020. W roku 2021 liczba grzywien z tego tytułu zwiększyła się do ponad 300. Sąd może także nałożyć na organ grzywnę za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania lub przyznać zadośćuczynienie dla strony. To dotyczy takich sytuacji, gdy był wyrok, w którym sąd zobowiązał organ do wydania decyzji w określonym czasie. Jeśli organ tego nie wykonał, a termin już minął, sąd może nałożyć grzywnę. Takie przypadki też mamy w orzecznictwie, chociaż kwoty globalne grzywien utrzymują się właściwie na tym samym poziomie. Zwiększyła się natomiast ogólna suma kwoty tytułem zadośćuczynienia. W 2021 r. wynosiła ona ponad 700 tys. złotych, a w roku poprzednim – ok. 400 tys. złotych.

Ponadto sądy wydały w 2020 roku 15 postanowień sygnalizacyjnych. W 2021 roku takich postanowień sygnalizacyjnych było 11. Dotyczyły one różnych kwestii, które ujawniły się w toku postępowania sądowego – przewlekłości postępowania, błędnego pouczenia czy też rażącego naruszenia prawa, które stwierdził sąd, dokonując sądowej kontroli zaskarżonego aktu.

Zanim będę mówił o skutkach pandemii, chcę poruszyć jeszcze kolejną, przedostatnią kwestię. Jest ona związana z realizacją prawa do sądu. Chodzi mianowicie o to, że barierą przed korzystaniem z prawa do sądu mogą być różne obowiązki natury fiskalnej, np. obowiązek poniesienia wpisu czy koszt profesjonalnego pełnomocnika. Ochrona obywatela polega na tym, że sądy mogą przyznać prawo pomocy. Prawo pomocy przyznawane było w latach 2020 i 2021 mniej więcej w tej samej liczbie, utrzymywało się to na tym samym poziomie. Takich wniosków wpłynęło ok. 11 tys. w każdym roku – zarówno w 2020, jak i w 2021. Liczba wniosków utrzymywała się więc na tym samym poziomie, podobnie zresztą jak i skuteczność tych wniosków. Około 40% wniosków zostało uwzględnionych.

Pozwolę sobie przejść już teraz do ostatniej kwestii, mianowicie naszych doświadczeń wynikających z pandemii. W marcu 2020 r. weszła w życie ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Dwa miesiące później doszło do nowelizacji tej ustawy. Wprowadzono przepisy, które pozwoliły sądom – także administracyjnym – orzekać na posiedzeniach niejawnych, a także organizować rozprawy online, rozprawy zdalne. W pierwszym okresie dominowały posiedzenia niejawne. Nie byliśmy technicznie przygotowani do prowadzenia rozpraw zdalnych. Trzeba pamiętać, że w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nawet przed pandemią istniała możliwość, żeby strony zrzekły się prawa do rozprawy. Wówczas sąd rozpoznaje sprawę za ich zgodą na posiedzeniach niejawnych. Muszę powiedzieć, że w wielu przypadkach ten przepis pozwolił nam na rozpatrywanie spraw mimo pandemii. Oczywiście wymaga to uzyskania zgody strony. Nigdy nie było tak – a przynajmniej nie powinno tak być – aby sąd administracyjny rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, nie informując o tym strony. Strona powinna mieć możliwość przedstawienia swojego stanowiska na piśmie przed zakończeniem sprawy, przed wydaniem orzeczenia.

Nowym doświadczeniem w czasach pandemii były za to dla nas rozprawy zdalne, rozprawy online. Muszę powiedzieć, że mamy już dość duże doświadczenie w tym zakresie. Bardzo dużo rozpraw nawet w tej chwili odbywa się w sposób zdalny. Mamy oprzyrządowanie, czyli możliwości techniczne, oraz pewną wiedzę i doświadczenie w tym zakresie. Muszę powiedzieć, że udają nam się te rozprawy zdalne. To na pewno jest dobre rozwiązanie na czas pandemii. Jednak pamiętając o tym, że Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dla całej Polski, chcielibyśmy, aby doświadczenia z rozpraw zdalnych umożliwiły stronie łączenie się z sądem bez konieczności pojawiania się w gmachu także po pandemii. Mamy na uwadze nasze doświadczenia wynikające z rozpraw zdalnych oraz potrzebę otwarcia się sądu dla osób i pełnomocników, którzy nie mieszkają w Warszawie. W związku z tym złożyłem do pana prezydenta wniosek o zmianę przepisu p.p.s.a., który

w tej chwili jest w naszej ustawie i przewiduje możliwość rozprawy zdalnej, ale rozumianej zupełnie inaczej. Chodzi o zmianę, dzięki której będzie możliwość przeprowadzenia rozpraw hybrydowych. Polegałoby to na tym, że sąd byłby na posiedzeniu na sali rozpraw, natomiast pełnomocnik lub strona, którzy nie mają możliwości przyjść do budynku sądu lub uważają, że nie ma takiej potrzeby, mogliby łączyć się z sądem online. Dużo środków publicznych było wydatkowanych na infrastrukturę techniczną, więc mamy taką możliwość. Z tym oczywiście wiążą się pewne trudności, ale bylibyśmy gotowi stworzyć taką możliwość dla stron i pełnomocników. Jeśli możemy mówić o jakimś pozytywnym aspekcie tych bardzo trudnych czasów, to tę kwestię uznałbym za taki istotny aspekt.

Proszę państwa, podsumowując moją informację, chciałbym powiedzieć, że ten rok i ten miesiąc jest dla nas bardzo ważny. Sto lat temu rozpoczął swoją działalność orzeczniczą Najwyższy Trybunał Administracyjny. 3 sierpnia 1922 r. został powołany NTA, a zapowiedź sądownictwa dwuinstancyjnego – w tym także powołania NTA – była w konstytucji marcowej. W październiku NTA rozpoczął działalność. Obchodzimy stulecie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a Naczelny Sąd Administracyjny czuje się jego spadkobiercą. Może nie w sensie organizacyjnym, bo była między nimi za długa przerwa, jednak odwołujemy się w naszym orzecznictwie do dorobku Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Jest to dla nas po prostu bardzo ważne, że mamy pewnego rodzaju ciągłość orzeczniczą. Cieszymy się, że orzecznictwo sądów administracyjnych, które się budowało, kształtowało i rozwijało po roku 1980, mogło odwoływać się do znakomitego dorobku orzeczniczego Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, chciałbym zakończyć moją informację słowami podziękowania. Dziękuję – po pierwsze – za to, że państwo mnie wysłuchali i mogłem państwu przedstawić informację o tych dwóch latach. Chciałbym także podziękować za dotychczasową współpracę z Komisją i życzliwość wobec potrzeb sądownictwa administracyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, panie prezesie. W imieniu swoim i Komisji również chcę przekazać podziękowania dla całej kadry sędziowskiej Naczelnego Sądu Administracyjnego za pracę w ciągu tych dwóch lat. Zbliża się piękny jubileusz stulecia, panie prezesie. Dziękuję także za zaproszenie na tę uroczystość.

To było obszerne sprawozdanie – inaczej być nie mogło, bo obejmowało dwuletni okres. Otwieram dyskusję. Czy są pytania?

Bardzo proszę, pan poseł Krzysztof Śmiszek.

Poseł Krzysztof Śmiszek (Lewica):

Bardzo dziękuję. Panie prezesie, szanowni panowie, panie przewodniczący, bardzo, bardzo dziękuję za tę obszerną informację. To jest naprawdę wielka rzecz, i to w dosłownym tego słowa znaczeniu.

Mam pytanie, a właściwie bardziej prośbę o refleksję pana prezesa odnośnie do pytań prejudycjalnych. Zadają je sądy administracyjne zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i NSA. Z informacji zarówno o roku 2020, jaki o roku 2021 wynika, że jest ich kilka rocznie. To nie jest dużo. Oczywiście, zawsze było tak, że odkąd weszliśmy do Unii Europejskiej, sądy administracyjne były najbardziej odważne. To one najczęściej zadawały pytania prejudycjalne, częściej niż sądy powszechne. Natomiast w latach 2020–2021 tych pytań było trochę mało. Moje pytanie dotyczy źródeł tej niskiej liczby zadawanych pytań. Czy to jest może efekt tego, że wiele pytań – głownie w kwestiach podatkowych – było zadanych wcześniej i nie ma już potrzeby ich zadawania? Chociaż z tego, co pan prezes powiedział, wydaje mi się, że większość orzecznictwa sądów administracyjnych ociera się jednak o prawa europejskie, zwiera ten element europejski. Wydawać by się więc mogło, że jest tu duża przestrzeń do tego, żeby wchodzić w dialog z trybunałem luksemburskim. Można by pytać trybunał o znaczenie przepisów, o to, co one tak naprawdę znaczą w różnych kontekstach, także w kontekście krajowym. Mam więc pytanie o tę liczbę. Jak pan prezes to ocenia? Czy to jest liczba wysoka czy niska? Czy chciałoby się więcej? Jest

przecież właśnie taka przestrzeń, taka możliwość. Między innymi po to jesteśmy w Unii Europejskiej, aby móc prowadzić dialog z trybunałem luksemburskim.

Dziękuję i jeszcze raz gratuluję dorobku. Gratuluję tego wszystkiego, co NSA i WSA robią dla polskich obywateli. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Arkadiusz Myrcha.

Poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, panowie prezesi, panowie sędziowie, dziękuję bardzo za te obszerne sprawozdania i wyjaśnienia. Mam pytanie odnośnie do jednego z wątków, które pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych i NSA. Pojawiał się on w roku 2020, ale też w 2019. Mimo tego prosiłbym może o odniesienie się do tego, bo przyznam, że nie wiem, jaki był finał tej historii. Chodzi o ulgę meldunkową. To sprawa, która elektryzowała może nie miliony Polaków, ale na pewno kilka, o ile nie kilkanaście tysięcy osób, które były objęte tymi postępowaniami. Wiemy, że sprawa dotyczyła tam także bezpośredniego stosowania konstytucji. Pojawiały się różne linie orzecznicze, np. to znane orzeczenie łódzkie itd. Jeżeli można więc zapytać, jak ta sprawa zakończyła się finalnie w NSA, to prosiłbym o krótką informację. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Proszę bardzo, oddaję głos panu prezesowi.

Prezes NSA Jacek Chlebny:

Dziękuję bardzo za pytania. Myślę, że odniosę się do pytania pana posła Śmiszka. Wolałbym natomiast, żeby kwestię ulgi wyjaśniał pan prezes Izby Finansowej. Sam nie jestem podatkowcem. Oczywiście, jakąś wiedzę mam, ale wydaje mi się, że w tej sprawie lepiej usłyszeć odpowiedź od osoby najbardziej kompetentnej, czyli prezesa Izby Finansowej.

Panie pośle, po pierwsze, zgadzam się z potrzebą prowadzenia dialogu z TSUE, zwłaszcza w sprawach podatkowych. Naczelny Sąd Administracyjny oraz niektóre wojewódzkie sądy administracyjne – bo trzeba na to patrzeć razem – sprawiły, że Polska była bardzo aktywnym podmiotem, biorącym udział we wszystkich tabelach i statystykach w dialogu z TSUE. O wiele mniej pytań było w Izbie Gospodarczej, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej były to sytuacje zupełnie wyjątkowe. Muszę jednak powiedzieć, że te orzeczenia były ważne. One naprawdę są cytowane w europejskiej literaturze, są istotne. Dlaczego tak mało? Wydaje mi się, że przyczyną była pandemia. To samo widzę w uchwałach. W tych latach było stosunkowo mało uchwał – 7 czy 8 uchwał w roku. W poprzednich latach było kilkanaście uchwał, które wyjaśniały treść przepisów prawnych. Zatem na pewno element pandemii miał tutaj istotne znaczenie. Natomiast z pewnością mniejsza liczba pytań nie jest skutkiem tego, że sędziowie są niechętni prawu Unii Europejskiej. Rzeczywiście jest tak, jak powiedział pan poseł – prawo Unii Europejskiej jest obecne w naszym stosowaniu. Właściwie w prawie każdej sprawie jest element prawa Unii Europejskiej. Nawe jeśli nie jest przywołana dyrektywa, to my wiemy, że treść przepisu krajowego jest zdeterminowana treścią dyrektywy unijnej. W takim razie, żeby dobrze zinterpretować treść prawa krajowego, musimy sięgać do prawa Unii Europejskiej. Wydaje mi się, że to jest taka główna przyczyna, dość prozaiczna. Poza tym pamiętajmy, że zadanie pytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymaga wielkiej pracy i refleksji. Nie chcemy spotkać się z odmową odpowiedzi. Nie mówię oczywiście, że to była zasadnicza przyczyna mniejszej liczby pytań, czy że sędziowie mniej chcą się zajmować prawem Unii Europejskiej. Myślę, że to był po prostu skutek pandemii.

Natomiast o odpowiedź na pytanie w sprawie ulgi meldunkowej poproszę pana prezesa Rudowskiego.

Prezes Izby Finansowej NSA Jan Rudowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, obszar pytań prejudycjalnych też mocno dotyczy Izby Finansowej. To jest tak, że my wykazywaliśmy przez wiele lat olbrzymią aktywność, jeśli chodzi o uporządkowanie systemu opodatkowania VAT. Ostatnim dużym tematem

było opodatkowanie gmin. Dzięki pytaniom, które wypływały z Izby Finansowej, doszło do uporządkowania zmiany prawnej. W dalszym ciągu sędziowie Izby Finansowej każdorazowo analizują przepisy krajowe pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej. Pozostało już jednak dużo mniej obszarów kontrowersyjnych, kolizyjnych. Natomiast nie odstępujemy oczywiście od tego, aby w dalszym ciągu zwracać uwagę na te zagadnienia. W ostatnim okresie zadano pytanie, które dotyczy dopuszczalności korekty deklaracji podatkowej VAT w przypadku, w którym sprzedaż został udokumentowana paragonami fiskalnymi. Jeśli chodzi o faktury, to jest dokładnie opisane, jak można to skorygować. Natomiast administracja starała się uniemożliwić korektę w przypadku, w którym sprzedaż została udokumentowana paragonami fiskalnymi. Jeden ze składów, dążąc do ostatecznego przerwania tego sporu, zadał w ostatnim czasie pytanie w celu uporządkowania tej kwestii. Pozostajemy więc aktywni w tej sferze.

Teraz przejdę do sprawy ulgi, którą w skrócie nazywa się meldunkową. Pamiętamy tę historię, to chodzi o lata 2007 i 2008. Była to epizodycznie wprowadzona ulga, która miała umożliwić zwolnienie od opodatkowania dochodów ze sprzedaży przede wszystkim lokali mieszkalnych bez nadmiernych obciążeń formalnych. Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą wystarczy, żeby dane osoby były na stałe w mieszkaniu przez rok, aby nastąpiło zwolnienie od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych dochodu uzyskanego ze sprzedaży tego mieszkania. Pamiętajmy również, że było to powiązane z przekształcaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe prawo do tych lokali. Często te osoby wiele lat zamieszkiwały pod tym samym adresem i nie budziło to wątpliwości. Natomiast niepozornie wprowadzono warunek, że trzeba złożyć takie oświadczenie naczelnikowi urzędu skarbowego. Stało się tak, że czy to przez proces wdrażania tej ulgi, czy przez jakieś niedopatrzenie po stronie pracy administracji, w większości spraw prawidłowo złożono zeznanie podatkowe, ale brakowało tego oświadczenia. Muszę powiedzieć, że administracja podatkowa zaczęła podchodzić do tych spraw restrykcyjnie. Wykreowano wiele postępowań i decyzji. Ostatecznie po wielu latach sporów Naczelny Sąd Administracyjny przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym należało przyznać tę ulgę, nawet jeżeli nie było oświadczenia, ale nie budzi wątpliwości, że podatnik zamieszkiwał pod tym adresem i był tam na stałe zameldowany przez wiele lat. Sąd zadecydował tak, wychodząc z wykładni prokonstytucyjnej, a przede wszystkim zasady proporcjonalności. Dla osób zorientowanych to był oczywiście proces, który trwał wiele lat.

Na skutek działania przepisów przejściowych te sprawy dotyczyły również osób, które nabyły lokale w 2007 czy 2008 r. i później dokonywały ich sprzedaży. W tej grupie problem polegał na zrozumieniu przepisów. Wielu ze sprzedawców próbowało nawet udokumentować prawo do nowej ulgi, czyli inwestycji w zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych. Pomijali przy tym to, że byli w grupie, której dotyczyła ulga meldunkowa. Sprawy były kontynuowane poza rokiem 2020 – w 2021, w 2022 r. W ostatnim okresie 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował już jednolicie, że przeoczenia czy niedopełnienia wymogów nazwanych przez nas formalnymi nie pozbawiały prawa do ulgi z tytułu sprzedaży tych lokali mieszkalnych. W uzasadnieniach można znaleźć również stwierdzenia, że przy tworzeniu prawa podatkowego należałoby zwrócić większą uwagę na konstrukcję takich rozwiązań jak ulgi podatkowe. To miało być dobrodziejstwo dla podatników, brak zbędnej mitręgi. W wykonaniu administracji spowodowało to wiele sporów sądowych.

Osobiście uczestniczyłem w rozstrzyganiu tych spraw. Muszę powiedzieć, że było takie pytanie, czy sąd nie może tego załatwić generalnie. Załatwić to tak, żebyśmy nie musieli już przychodzić indywidualnie. Ja też zadawałem te pytania administracji – czy nie można uporządkować tych kwestii i nie prowadzić niepotrzebnych spraw, nie narażać podatników na koszty i olbrzymi stres. To były często kilkudziesięciotysięczne wymiary podatków, a te osoby nie miały tylu pieniędzy, żeby je zapłacić. To wszystko zamieniało się w zaległości. Po drugie, autorytet administracji w jakiś sposób na tym traci. Można było to załatwić na poziomie administracji dużo wcześniej, bez zbędnej drogi sądowej.

Nie doszło do rozwiązania tej sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny nie zadawał w tej sprawie pytania. Ówczesny rzecznik praw

obywatelskich, który badał tę sprawę i zwracał się o informację, ostatecznie również nie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego. Skończyło się na tym, że Naczelny Sąd Administracyjny w każdej indywidualnej sprawie docierającej do sądu w ostatnim okresie uwzględniał skargi. Te sprawy generalnie kończyły się dopiero na poziomie sądowym. W tej chwili można już powiedzieć, że ze względu na upływy okresów przedawnień nowe spraw z tego zakresu nie są wszczynane.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, panie pośle. Co prawda pytałem się, czy są jeszcze zgłoszenia do głosu przed udzieleniem odpowiedzi, ale proszę bardzo.

Poseł Tomasz Zimoch (Polska 2050):

Ja nie z pytaniem. Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Chciałem tylko wyrazić uznanie dla wystąpienia pana prezesa. Okazuje się, że mogą być składane informacje niesztampowe, wręcz przeciwnie – ciekawe, tak jakbyśmy byli na wykładzie. To jest też przykład dobrej współpracy, bo nie zawsze prezesi np. trybunału chcą przychodzić do Sejmu na posiedzenie Komisji i przedstawiać taką informację. To jest przykład dobrego zachowania, dobrej współpracy, a także wykonania obowiązku. Po raz pierwszy jest pan tutaj w takiej roli, panie prezesie, więc gratuluję nominacji na prezesa NSA. Łódź może być dumna.

Prezes NSA Jacek Chlebny:

Dziękuję bardzo.

Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):

Pan poseł jest z Łodzi.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, panie pośle.

Zamykam dyskusję. Stwierdzam, że Komisja zapoznała się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2020 r. i z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2021 r.

Jeszcze raz bardzo serdecznie dziękuję panu prezesowi, panom prezesom i panu dyrektorowi za przedstawienie tych informacji.

Nam pozostaje wybór sprawozdawcy. Czy pan poseł Arkadiusz Myrcha zgodzi się być sprawozdawcą?

Poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tak, wyrażam zgodę, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie słyszę innych propozycji, a zatem jest akceptacja Komisji. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji.